

Daniel Amorim Assumpção Neves
Rafael Carvalho Rezende Oliveira

Manual de IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Direito Material e Processual

3.^a edição
Revista e atualizada



SÃO PAULO

- A EDITORA MÉTODO se responsabiliza pelos vícios do produto no que concerne à sua edição (impressão e apresentação a fim de possibilitar ao consumidor bem manuseá-lo e lê-lo). Nem a editora nem o autor assumem qualquer responsabilidade por eventuais danos ou perdas a pessoa ou bens, decorrentes do uso da presente obra.

Todos os direitos reservados. Nos termos da Lei que resguarda os direitos autorais, é proibida a reprodução total ou parcial de qualquer forma ou por qualquer meio, eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, fotocópia e gravação, sem permissão por escrito do autor e do editor.

Impresso no Brasil – *Printed in Brazil*

- Direitos exclusivos para o Brasil na língua portuguesa
Copyright © 2015 by

EDITORA MÉTODO LTDA.

Uma editora integrante do GEN | Grupo Editorial Nacional
Rua Dona Brígida, 701, Vila Mariana – 04111-081 – São Paulo – SP
Tel.: (11) 5080-0770 / (21) 3543-0770 – Fax: (11) 5080-0714
metodo@grupogen.com.br | www.editorametodo.com.br

- O titular cuja obra seja fraudulentamente reproduzida, divulgada ou de qualquer forma utilizada poderá requerer a apreensão dos exemplares reproduzidos ou a suspensão da divulgação, sem prejuízo da indenização cabível (art. 102 da Lei n. 9.610, de 19.02.1998).

Quem vender, expuser à venda, ocultar, adquirir, distribuir, tiver em depósito ou utilizar obra ou fonograma reproduzidos com fraude, com a finalidade de vender, obter ganho, vantagem, proveito, lucro direto ou indireto, para si ou para outrem, será solidariamente responsável com o contrafator, nos termos dos artigos precedentes, respondendo como contrafatores o importador e o distribuidor em caso de reprodução no exterior (art. 104 da Lei n. 9.610/98).

- Capa: Rafael Molotievski

- CIP – Brasil. Catalogação-na-fonte.
Sindicato Nacional dos Editores de Livros, RJ.

N422m

Neves, Daniel Amorim Assumpção

Manual de improbidade administrativa / Daniel Amorim Assumpção Neves, Rafael Carvalho Rezen-
de Oliveira – 3.ª ed. rev., atual. e ampl. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: MÉTODO, 2015.

ISBN 978-85-309-6031-5

1. Improbidade administrativa - Legislação - Brasil. 2. Crime contra a administração pública- Bra-
sil. 3. Direito administrativo - Brasil. I. Oliveira, Rafael Carvalho Rezende II. Título.

12-2122.

CDU: 342.9222(81)

SUMÁRIO

LIVRO I IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

Parte 1 – Direito Material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1. INTRODUÇÃO.....	3
1.1. A importância do combate à corrupção	3
1.2. Conceito de improbidade administrativa e o princípio da juridicidade.....	6
2. FONTES NORMATIVAS.....	11
2.1. Antecedentes normativos	11
2.2. Quadro normativo atual: fontes internacionais, constitucionais, legislativas e regulamentares.....	14
2.2.1. Fontes internacionais.....	14
2.2.2. Fontes constitucionais	15
2.2.3. Fontes legislativas	16
2.2.4. Fontes regulamentares.....	16
2.3. Discussão quanto à constitucionalidade da Lei 8.429/1992.....	17
2.4. A competência legislativa e a natureza da Lei 8.429/1992: Lei nacional ou federal?.....	19
2.5. Irretroatividade da Lei 8.429/1992	21
3. CONTROLE DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA	25
3.1. Controle preventivo.....	25
3.2. Controle repressivo	26

4. SUJEITOS DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	29
4.1. Sujeito passivo	29
4.1.1. Administração Pública Direta e Indireta.....	34
4.1.2. Consórcios públicos de direito público e de direito privado ...	34
4.1.3. Concessionários e permissionários de serviços públicos (concessões comuns e Parcerias Público-Privadas): inaplicabilidade do art. 1.º da Lei de Improbidade Administrativa	36
4.1.4. Terceiro Setor: Serviços Sociais Autônomos, Organizações Sociais (OS), Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIPs) e outras entidades.....	38
4.1.5. Sindicatos	40
4.1.6. Partidos políticos	41
4.2. Sujeito ativo	42
4.2.1. Agentes públicos	42
4.2.1.1. Agentes públicos de direito e agentes públicos de fato.....	43
4.2.1.2. Agentes políticos (membros dos Poderes Executivo e Legislativo): Lei de Improbidade Administrativa e crime de responsabilidade.....	45
4.2.1.3. Lei de Improbidade Administrativa e a “Lei da Ficha Limpa”.....	54
4.2.1.4. Membros da Magistratura, do Ministério Público e dos Tribunais de Contas.....	56
4.2.1.5. Militares	59
4.2.1.6. Empregados e dirigentes de concessionárias de serviços públicos: inaplicabilidade do art. 2.º da Lei de Improbidade Administrativa	64
4.2.1.7. Os advogados e o alcance da Lei de Improbidade Administrativa.....	65
4.2.1.8. Árbitros não são agentes públicos para fins de improbidade.....	67
4.2.1.9. Notários e registradores	68
4.2.2. Terceiros	68
4.2.2.1. As condutas do terceiro e o elemento subjetivo	69
4.2.2.2. Aplicação das sanções ao “terceiro” pressupõe a prática de improbidade administrativa por agente público.....	70
4.2.2.3. Adequação das sanções e a expressão “no que couber”.....	71
4.2.2.4. Pessoas jurídicas.....	72

5. ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	75
5.1. Característica comum dos atos de improbidade: tipificação aberta e rol exemplificativo.....	75
5.2. Enriquecimento ilícito (art. 9.º da Lei 8.429/1992).....	76
5.2.1. Enriquecimento ilícito x enriquecimento sem causa (art. 9.º da Lei 8.429/1992)	78
5.2.2. Elemento subjetivo: dolo	79
5.2.3. Condutas comissivas ou omissivas	80
5.2.4. Sanções para o enriquecimento ilícito (art. 12, I, da Lei 8.429/1992).....	81
5.3. Danos ao erário (art. 10 da Lei 8.429/1992).....	82
5.3.1. Erário e patrimônio público	84
5.3.2. Elemento subjetivo: dolo ou culpa.....	85
5.3.3. Condutas comissivas ou omissivas	87
5.3.4. Sanções para o dano ao erário (art. 12, II, da Lei 8.429/1992).....	87
5.4. Violação aos princípios da Administração Pública (art. 11 da Lei 8.429/1992).....	88
5.4.1. Elemento subjetivo: dolo	90
5.4.2. Condutas comissivas ou omissivas	92
5.4.3. Sanções para a violação aos princípios da Administração Pública (art. 12, III, da Lei 8.429/1992).....	92
5.5. Ordem urbanística (art. 52 da Lei 10.257/2001 – Estatuto da Cidade).....	93
5.5.1. Estatuto da Cidade e a Lei 8.429/1992.....	94
5.5.2. Sujeito ativo: Prefeito e Governador do Distrito Federal	94
6. PRESCRIÇÃO	95
6.1. Mandato, cargo em comissão e função de confiança (art. 23, I, da Lei 8.429/1992)	96
6.2. Servidores temporários (art. 37, IX, da CRFB)	99
6.3. Servidores estatutários e empregados públicos (art. 23, II, da Lei 8.429/1992).....	100
6.3.1. Improbidade e conduta tipificada como crime.....	103
6.4. Prescrição e terceiros.....	105
6.5. Imprescritibilidade da pretensão de ressarcimento ao Erário: controvérsias	108

Parte 2 – Direito Processual*Daniel Amorim Assumpção Neves*

7. MICROSSISTEMA COLETIVO	115
7.1. Conceito	115
7.2. Microsistema coletivo e a ação de improbidade administrativa	119
8. NATUREZA DA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA ...	123
8.1. Ação de natureza civil	123
8.2. Tutela jurisdicional coletiva	124
8.3. Natureza do direito material tutelado na ação de improbidade administrativa.....	126
8.4. A ação de improbidade administrativa é ação civil pública?.....	129
9. LEGITIMIDADE.....	133
9.1. Espécies de legitimidade	133
9.2. Legitimação ativa	135
9.2.1. Introdução.....	135
9.2.2. Pessoa jurídica interessada	135
9.2.3. Ministério Público	138
9.2.4. Litisconsórcio entre os legitimados	140
9.2.5. Atuação superveniente do Ministério Público como autor.....	141
9.3. Legitimidade passiva.....	141
9.3.1. Legitimados passivos.....	141
9.3.2. Litisconsórcio passivo	144
9.4. Legitimação bifronte das pessoas jurídicas interessadas	147
9.5. Sucessão processual no polo passivo.....	151
10. COMPETÊNCIA.....	153
10.1. Introdução	153
10.2. Competência da Justiça brasileira	154
10.3. Competência originária dos Tribunais Superiores.....	154
10.4. Competência de Justiça Especializada	158
10.5. Competência da Justiça Comum	158
10.6. Competência originária dos tribunais de segundo grau	161
10.7. Competência do foro.....	162
10.8. Competência de juízo.....	165

11. CONEXÃO E LITISPENDÊNCIA.....	167
11.1. Conceitos e efeitos	167
11.2. Efeitos da conexão na tutela coletiva.....	169
11.2.1. Reunião das demandas.....	169
11.3. Prevenção do juízo	175
12. PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO	177
12.1. Introdução.....	177
12.2. Legitimidade.....	178
12.3. Requisitos formais da representação	181
12.4. Procedimento	182
12.5. Processo administrativo e inquérito civil.....	185
13. PROCEDIMENTO JUDICIAL	187
13.1. Introdução.....	187
13.2. Petição inicial.....	188
13.2.1. Introdução.....	188
13.2.2. Endereçamento	188
13.2.3. Nome das partes e sua qualificação.....	189
13.2.4. Causa de pedir.....	189
13.2.5. Pedido	192
13.2.6. Valor da causa	194
13.2.7. Pedido de provas.....	195
13.2.8. Pedido de citação do réu.....	196
13.2.9. Instrução da petição inicial	197
13.3. Recebimento da petição inicial e defesa prévia	199
13.3.1. Introdução.....	199
13.3.2. Justificativas para a existência de uma fase de defesa prévia	199
13.3.3. Cumprimento da exigência legal.....	201
13.3.4. Procedimento.....	202
13.4. Instrução probatória	208
13.5. Sentença.....	209
13.5.1. Introdução.....	209
13.5.2. Sentença terminativa em caso de abandono e desis- tência	209
13.5.3. Sentença homologatória de transação.....	210

13.5.4. Sentença de procedência e as “penas” previstas pelo art. 12 da Lei 8.429/1992	211
13.5.4.1. Introdução	211
13.5.4.2. Perda dos bens e valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio	212
13.5.4.3. Ressarcimento integral do dano.....	213
13.5.4.4. Perda da função pública.....	216
13.5.4.5. Suspensão dos direitos políticos.....	220
13.5.4.6. Multa civil	222
13.5.4.7. Proibição de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário	224
13.5.4.8. Proporcionalidade e razoabilidade na aplicação das penas	226
14. COISA JULGADA	229
14.1. Introdução	229
14.2. Coisa julgada <i>secundum eventum probationis</i>	230
14.3. Coisa julgada <i>secundum eventum litis</i>	236
14.4. Limitação territorial da coisa julgada	238
15. MEDIDAS CAUTELARES PREVISTAS NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.....	245
15.1. Introdução	245
15.2. Indisponibilidade de bens.....	246
15.2.1. Natureza jurídica.....	246
15.2.2. Atos de improbidade e indisponibilidade.....	249
15.2.3. Legitimidade ativa	250
15.2.4. Objeto da garantia.....	252
15.2.5. Limites impostos ao ato de constrição.....	254
15.2.6. Forma do pedido de indisponibilidade	256
15.2.7. Concessão liminar da medida cautelar	257
15.2.8. Requisitos para a concessão	259
15.2.9. Prazo para a propositura da ação principal.....	261
15.3. Sequestro.....	263
15.3.1. Natureza jurídica.....	263
15.3.2. Atos de improbidade e sequestro	266

15.3.3. Legitimidade ativa	266
15.3.4. Objeto da garantia	267
15.3.5. Limites impostos ao ato de constrição	267
15.3.6. Forma do pedido de sequestro	269
15.3.7. Concessão liminar do sequestro	269
15.3.8. Requisitos para a concessão	270
15.4. Prazo para a propositura da ação principal	272
15.5. Afastamento provisório do cargo, emprego ou função	272
15.5.1. Natureza jurídica	272
15.5.2. Requisitos para a concessão	273
15.5.3. Tempo de duração	275
15.5.4. Sujeitos passivos da medida	276
15.5.5. Excepcionalidade do pedido	277

LIVRO II

SISTEMA BRASILEIRO DE COMBATE À CORRUPÇÃO E A LEI 12.846/2013 (LEI ANTICORRUPÇÃO)

Parte 1 – Direito material

Rafael Carvalho Rezende Oliveira

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS	281
-------------------------------	-----

Parte 2 – Direito Processual

Daniel Amorim Assumpção Neves

1. CONSIDERAÇÕES GERAIS	289
-------------------------------	-----

BIBLIOGRAFIA	293
--------------------	-----